

VU Research Portal

De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie

van Steden, R.

2017

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R. (2017). *De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie

Een kritische reflectie en lessen uit het buitenland

Ronald van Steden¹

Vrije Universiteit Amsterdam

Inleiding

De taakstelling van de Nederlandse politie is juridisch in algemene bewoordingen geborgd. Zo bepaalt de Politiewet 2012, artikel 3, dat de politie tot taak heeft ‘in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven’. Deze taakstelling wordt geschraagd door twee fundamentele pijlers: opsporing en handhaving.² Bij opsporing gaat het om taken ten dienste van justitie. Bij openbare ordehandhaving richt de politie zich op het rustig en vredig laten verlopen van het maatschappelijk verkeer, inclusief hulpverlening in geval van nood.

Sinds het nieuwe millennium krijgt de opsporingstaak van de politie voorrang boven handhaving en hulpverlening. Dit proces voert terug op de enige (!) nota van kabinet-Balkende-I – *Naar een Veilige Samenleving* (2002) – die stelde dat het ophelderingspercentage van de politie omhoog moest en dat criminaliteitsbestrijding diende te worden versterkt. Deze beleidsinzet bleef niet zonder gevolgen. Ondanks een toename van het totale politiepersoneel tussen 1999 en 2009 daalde in die jaren de formatie ten behoeve van wijkgericht werken met acht procent, terwijl de researchcapaciteit bijna verdubbelde.³ Juist binnen het wijkgericht werken staan toezicht en handhaving centraal.

De nationalisering van het Nederlandse politiebesteding in 2013 lijkt verder bij te dragen aan de geconstateerde balansverschuiving tussen ‘opsporing’ en ‘handhaving’. Hierdoor staat er niets minder op het spel dan de identiteit van de politie. Momenteel heeft het er alle schijn van dat er een verschuiving plaatsvindt van een politie die zich toelegt op openbare ordehandhaving, hulpverlening en nabijheid tot de bevolking, naar een politie die zich kenmerkt door opsporing, *crime fighting* en afstand tot de bevolking. Tijd dus voor een kritische reflectie, waarbij we een blik werpen op relevante ontwikkelingen in het (nabije) buitenland. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Wat zijn de oorzaken achter de verschuivende verhouding tussen opsporing en handhaving bij de Nederlandse politie?
2. Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van deze verschuiving?
3. Welke lessen kunnen worden geleerd uit de (re)organisatie van de politie in het buitenland?

¹ Ik dank Shanna Mehlbaum voor haar werk aan deze bijdrage voor de SMV.

² Verwee, I. e.a. (red.) (2009). *Wat doet de politie?* (Cahiers Politiestudies 13-4). Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

³ Haagsma, J. e.a. (2012). *De sterke arm van de wet: feiten en mythes*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap, p. 47.

Het is niet de bedoeling om in het vervolg van dit verhaal een systematisch internationaal vergelijkend onderzoek naar de politiebestedingen uit te voeren. Dat is eerder gedaan⁴ en het voegt hier weinig toe. Wel bieden publicaties over de (re)organisatie van de politie in aangrenzende – of anderszins op Nederland gelijkende – rechtsstaten inzichten in de veranderende verhouding tussen opsporing en handhaving en de maatschappelijke gevolgen hiervan. We richten ons primair op de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie, de opkomst van gemeentelijke boa's of anderszins 'politieachtige' functionarissen en het vertrouwen van burgers in de politie.

Opsporing onder druk

Zoals gezegd is de toenemende nadruk op opsporing bij de politie niet van heel recente datum. In een SMV-bundel uit 2011 – nog voordat de nationale politie werd opgericht – wijst Terpstra op een voortdurende onzekerheid bij de politie over haar identiteit in het licht van groot maatschappelijk onbehagen over (on)veiligheid en een afkalvende sociale binding in de samenleving.⁵ Eén van de antwoorden op deze onzekerheid is volgens hem dat de politie zich meer focust op een engere taakopvatting van 'sterke arm der wet' met veel aandacht voor opsporing, misdaadbestrijding en strenge ordehandhaving. Contra het idee van handhaving en hulpverlening vanuit een politie die door middel van samenwerking met anderen allerlei veiligheidsproblemen kan (helpen) oplossen, is de afgelopen decennia de gedachte ontwikkeld dat de politie terug moet naar haar *core business* die steunt op het klassieke geweldsmonopolie:

'Deze gedachte van een "harde politie" verkrijgt haar huidige aantrekkingskracht onder meer omdat zij wordt afgezet tegen een al dan niet vermeend falen in het verleden. [...] Zo wordt bepleit dat de politie zich vooral moet profileren als *crime fighter*'.⁶

Telkens weegt enerzijds mee dat de politie over schaarse middelen beschikt in tijden dat criminaliteit, onveiligheid, terrorisme en maatschappelijke onrust hoog op de agenda staan. Anderzijds benadrukken politie en het Openbaar Ministerie dat 'slechts 23 procent'⁷ van de politiecapaciteit toekomt aan opsporing, hetgeen mogelijk zou leiden tot een 'opsporingstekort'. Daar moeten dus meer middelen naartoe, zeker binnen een tijdgeest die gedogen en afwachten als 'soft' en 'achterhaald' bestempelt.

Zorgen over het gevreesde 'opsporingstekort' worden gevoed door het feit dat de Nederlandse politie al jaren zonder zichtbaar succes investeert in de verbetering van haar rechercheapparaat. De parlementaire enquête opsporingsmethoden – beter bekend als de IRT-affaire (1994-1996) – is in dit opzicht beroemd en berucht, maar er bestaan ook recentere voorbeelden. Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord in 2005 wees de Commissie-Posthumus op het ontbreken van voldoende

⁴ Zie bijvoorbeeld: Sluis, A. van e.a. (red.) (2013). *Contested police systems: changes in the police systems in Belgium, Denmark, England and Wales, Germany and the Netherlands*. Den Haag: Eleven.

⁵ Terpstra, J. (2011). 'De opdracht terug op de agenda: naar een formulering van kernelementen van politiewerk', in: SMV, *De opdracht van de politie: verslag van een conferentie*. Den Haag: SMV, 27-36.

⁶ Terpstra, J. e.a. (2010). 'Inleiding: de opdracht van de politie', in: Stokkom, B. van e.a. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Den Haag: Maklu/SMVP, p. 15.

⁷ Deelman, P. (2011). 'Voorwoord', in: SMV, *De opdracht van de politie: verslag van een conferentie*. Den Haag, p. 17.

tegenspraak bij grote opsporingsonderzoeken.⁸ Tevens werden er kritische noten gekraakt over zaken zoals professionaliteit, leiderschap en vakmanschap in de opsporing.⁹ Enkele jaren later werd er zelfs gewaarschuwd voor een 'effectiviteitscrisis'¹⁰ als gevolg van maatschappelijke veranderingen op het gebied van digitalisering en toegenomen (inter)nationale mobiliteit. Als reactie hierop heeft de politie hard gewerkt aan het verbeteren van de interne organisatie. Zo kwamen er Teams Grootchalige Opsporing met vaste structuren en rollen bij zware misdrijven, werd er meer capaciteit vrijgemaakt voor landelijk specialistische opsporingsteams zoals de *High Tech Crime Unit* en kreeg opsporing binnen de basiseenheden een prominenter rol.

Het staat buiten kijf dat het versterken van de effectiviteit van opsporing en misdaadbestrijding een van de hoofdredenen was om de nationale politie in te voeren. De oprichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J; nadrukkelijk in die volgorde) op 15 oktober 2010 en het weghalen van de politie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren tekenen van een nieuwe politieke wind. BZK, van oudsher verantwoordelijk voor de openbare ordetaak van de politie, delfde het onderspit ten gunste van V&J die de opsporingstaak in portefeuille heeft. De reorganisatie van de opsporingstaak bij de politie is nog altijd gaande en verloopt traag. In 2015 constateerden Liedenbaum e.a. dat de implementatie van genomen maatregelen per korps verschilt en dat de organisatie van de opsporing niet toekomstbestendig is.¹¹ Wederom klonk het advies tot een 'fundamentele herbezinning op de opsporing'.¹² En nog altijd is de kritiek op de Nederlandse recherche niet van de lucht. Hoewel er vooruitgang wordt geboekt blijft de effectiviteit van de Nederlandse strafrechtketen, met opsporing als cruciaal onderdeel, suboptimaal¹³. De minister heeft opnieuw beterschap beloofd.

Lokale inbedding van de politie

Gelet op de moeizame en langdurige pogingen om opsporingsprocessen te versterken en ophelderingspercentages te vergroten, is het niet vreemd dat er meer middelen naar deze kernfunctie van de politie gaan. Waar het hier wel om draait, is de dreigende onbalans die zich af lijkt te (gaan) tekenen tussen een politie die zich richt op openbare ordehandhaving en hulpverlening en een politie met als primaire doelen opsporing en *crime fighting*. Het inrichtingsplan van de nationale politie (2012) stelt met zoveel woorden dat de capaciteitstoedeling aan prioriteiten in de opsporing (ondermijnende criminaliteit, fraude, cybercrime, enzovoort) 'in principe' niet ten koste moet gaan van de lokale basisteams, waar handhaving, hulpverlening en nabijheid tot burgers voorop staan. Critici zien echter een andere ontwikkeling.

Via een amendement van Van der Staaij (SGP) c.s. is in de Politiewet 2012 opgenomen dat er per 5.000 inwoners minimaal een wijkagent actief moet zijn. Met dit amendement beoogde 'de indiener de lokale uitvoering en verankering van de politietaak te versterken' (amendement 19, 28 november 2011). Blijkbaar waren niet alle Tweede Kamerleden er gerust op dat de toezichts- en handhavingstaken van de

⁸ Commissie-Posthumus (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*. Den Haag: OM.

⁹ OM/Politie/NFI (2005). *Versterking opsporing en vervolging naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord*. Programma van de Rijksoverheid.

¹⁰ Kouwenhoven, R. e.a. (2012). 'Robuuste opsporing: de inrichting van de opsporing van veelvoorkomende aangiftesriminaliteit', in: Vlek, F. & Reenen, P. van (red.). *Voer voor kwartiermakers: wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de nationale politie*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap, 99-124.

¹¹ Liedenbaum, C. e.a. (2015). *Focus in de opsporing*. Den Haag: WODC/Boom Lemma.

¹² Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing: adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving*. Den Haag.

¹³ Huisman, S. e.a. (2016). *Handelen naar waarheid: sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam, in opdracht van het Programmteam Herijking Opsporing.

politie in buurten en wijken binnen het nationale bestel daadwerkelijk intact zouden blijven. Het sluiten van politiebureaus en de grote druk op wijkagenten om andere (opsporings)taken te gaan doen, geven aan dat hun zorg niet ongegrond is. De conclusie van het onderzoek dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (2015) deed naar het huidige functioneren van de basisteams klinkt wat dat betreft alarmerend:

‘In de vier onderzochte eenheden zijn te weinig wijkagenten om te voldoen aan de norm van 1 op 5.000 inwoners. [...] Wanneer niet tijdig voldoende wordt geïnvesteerd in de nieuwe ontwikkeling en in de positie van de wijkagent, zal het verder ontwikkelen van gebiedsgebonden politiezorg, zoals beschreven in de documenten van de nationale politie, zeer weerbarstig blijken. De totale capaciteit bij de onderzochte eenheden op de onderzochte functies is groter dan de toegekende formatie. Dat betekent dat in deze eenheden nog krimp moet worden gerealiseerd op de capaciteit. Uit het onderzoek blijkt echter dat er nu al druk ligt op het kunnen uitvoeren van de (GGP)werkzaamheden. Veel wijkagenten worden ingezet voor werkzaamheden die niet in hun takenpakket passen. Een verdere krimp houdt daarom een groot risico in voor de kwaliteit van de taakuitvoering’.¹⁴

Tegelijk wijst een studie onder 17 burgemeesters van grotere en kleinere gemeenten uit dat circa 35 procent van hen een versterking van de opsporing onderschrijft. Tevens meldt 37 procent van alle geïnterviewde burgemeesters dat het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte sinds de reorganisatie minder politieprioriteit heeft gekregen. Derhalve concluderen de onderzoekers dat ‘de twee grootste veranderingen in het lokale politiewerk die de komst van de nationale politie met zich heeft meegebracht [...] meer aandacht voor opsporing en minder aandacht voor toezicht en handhaving op straat [zijn]’.¹⁵ Alleen de noodhulp lijkt zich in belangrijke mate aan dit proces te hebben onttrokken.

De opkomst van gemeentelijke boa's

Het is opvallend dat de zich voortschrijdende verschuiving tussen opsporing en handhaving binnen het nationale politiestelsel gepaard gaat met de opkomst van gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Door het sluiten van politiebureaus en door een grotere nadruk op opsporing en criminaliteitsbestrijding lijkt het alsof de politie zich uit wijken en buurten terugtrekt. In ieder geval raakt bij politiefunctionarissen de interesse voor relatief kleine, maar hardnekkige en langdurige, lokale overlast- en veiligheidsproblemen langzamerhand uit beeld. Terpstra en Van Stokkom schrijven:

‘Eerst waren de fout geparkeerde auto's geen politiewerk meer, toen waren gevaarlijke verkeerssituaties rond scholen geen thema meer, vervolgens liet de politie burenruzies liggen, daarna werd niet meer gereageerd op overlast door groepen jongeren in woonwijken, toen

¹⁴ Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Vierde onderzoek vorming nationale politie: het verder in werking brengen van de basisteams*. Den Haag, p. 13.

¹⁵ Terpstra, J. e.a. (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie: een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de nationale politie kunnen waarmaken*. Den Haag: SMV.

hoorden bedreigingen bij scholen en cafés er niet meer bij, waarna ook winkeldiefstal meer een probleem van de winkelier werd, en zo is de lijst nog eindeloos te verlengen’.¹⁶

Parallel hieraan hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen voor ‘eenvoudig’ preventief toezicht en openbare ordehandhaving op lokaal niveau. Dat kost geld, maar het brengt voor burgemeesters ook voordelen mee. Anders dan over de politie hebben zij wel direct zeggenschap over de inzet van boa’s in het publieke domein en vloeit het geld dat deze handhavers met processen-verbaal binnenhalen deels naar de gemeentekas. Dit geldt thans nog voor opbrengsten uit fiscale bonnen bij het niet voldoen van parkeerbelastingen (het betalen bij de parkeermeter). Sinds 1 januari 2015 komen inkomsten uit andere processen-verbaal die gemeentelijke handhavers schrijven (‘overlastboetes’) niet meer op lokaal niveau terecht. Hoe dan ook is er bijna geen gemeente meer die niet over eigen handhavers beschikt.¹⁷ Kort gezegd duidt dit proces op de opkomst van een nieuw gemeentelijk veiligheidsapparaat met als speerpunten toezicht, handhaving en nabijheid tot burgers die in de plaats komt – of ten koste gaat – van de traditionele buurtgebonden politiezorg. Aldus vindt er een dubbele transformatie plaats: vanuit de eigen gelederen neigt de slinger richting een afstandelijker en meer op opsporing gericht politieapparaat, terwijl binnen gemeenten boa’s als voor burgers benaderbare handhavers in opkomst zijn.

Momenteel werken er ongeveer 4.200 fte gemeentelijke boa’s in Nederland, afgezet tegen ruim 26.000 fte politiesterkte die – op papier – voor handhaving en noodhulp op straat beschikbaar is.¹⁸ Gemeentelijke handhavers hebben de laatste jaren een flinke professionaliseringsslag doorgemaakt die nog altijd voortduurt. Ging het eerder om een werkgelegenheidsproject voor stadswachten zonder de benodigde ‘stoere’ uitstraling en bijzondere bevoegdheden¹⁹, tegenwoordig gaat het om ‘lichtblauwe’ functionarissen die in een op de Britse politie geïnspireerd model uniform door de stad lopen, fietsen of rijden. Daarnaast hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om via private partijen boa’s flexibel in te huren.

Een vooralsnog onbeslecht debat is hoe gemeentelijke boa’s zich tot de politie (moeten gaan) verhouden en hoe beide partijen het beste kunnen samenwerken. Formeel heeft de politie de ‘operationele regie’ over boa’s, maar in de praktijk komt daar weinig tot niets van terecht. Tegen deze achtergrond schetsen Van Stokkom en Foekens twee scenario’s: het ‘politiële scenario’, waarbinnen de politie het monopolie heeft over handhaving in de openbare ruimte, en het ‘scenario duale regie’, waarbinnen gemeentelijke handhavers een robuustere plaats innemen. Afgaande op de observatie dat boa’s ‘volwassen’ – dat wil zeggen: deskundiger en kompetenter – zijn geworden, lijkt het er sterk op dat het politiële scenario niet langer haalbaar is.²⁰ De politie heeft de handhaving van de zogeheten ‘kleine norm’ (overlast, wanorde) feitelijk verwaarloosd en ziet zich nu geconfronteerd met boa’s die in dat gat

¹⁶ Terpstra, J. & Stokkom, B. van (2015). ‘Politie in tweevoud: centraal en decentraal’. *Justitiële Verkenningen*, 41 (2), 45-46.

¹⁷ ‘Rijk vergoedt bekeuringen niet langer’ in *Binnenlands Bestuur*, 17 september 2014.

¹⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving* (eindrapport). Den Haag, p. 5.

¹⁹ Hauber, A. e.a. (1996). ‘Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects’. *British Journal of Criminology*, 36 (2), 199-219.

²⁰ Stokkom, B. van & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers: bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.

zijn gesprongen. Politie en gemeentelijke handhaving tenderen daarom richting gelijkwaardigheid, wat een verdere afkalving van gebiedsgebonden politiezorg zou kunnen bevorderen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een ambitieuze visie op gemeentelijke handhavers geformuleerd. In het beleidsdocument *Omdat de burger dat van ons verwacht* valt te lezen dat gemeenten streven naar een breed instrumentarium voor boa's, een uitbreiding van hun takenpakket met lichte verkeersovertredingen en een signaalfunctie tot 'achter de voordeur'.²¹ Ook wil de VNG dat geweldsmiddelen (wapenstok, pepperspray) aan boa's kunnen worden toegekend om zich tegen agressie en geweld te kunnen wapenen. 'Horizontale samenwerking' met de politie moet volgens de VNG het uitgangspunt van werken zijn en daarbij 'is het begrip operationele regie niet passend'. Immers, 'operationele regie impliceert een ongewenste hiërarchie. Het veroorzaakt onduidelijkheid en verwarring en staat gelijkwaardige samenwerking in de weg'. Daarnaast streven gemeentelijke boa's naar een nauwe samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente zoals de vuilnisophaaldienst, de GGD of de GGZ en met externe partners zoals jongerenwerkers. Het profiel van de handhaver openbare orde begint, kortom, behoorlijk op dat van de wijkagent te lijken.

Vertrouwen in de politie

Hoe verhoudt de verschuiving tussen opsporing en handhaving – en daarmee een vermeende afkalving van wijkgericht werken – zich tot het vertrouwen in de politie? Op basis van hun onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de Nederlandse politie concluderen Van der Veer e.a. dat er geen substantiële verandering bespeurbaar is tussen 1981 en 2008.²² Uit de *European Values Study* komt naar voren dat 70 procent van de respondenten in deze periode 'tamelijk' tot 'heel veel' vertrouwen in de politie heeft. De Eurobarometer en de *European Social Survey* tonen eenzelfde stabiel beeld wanneer wordt gevraagd in hoeverre mensen het (on)eens zijn met de stelling dat 'de politie haar werk uitstekend doet'. Alleen de jaren 2002-2004 laten een dip zien die kan worden toegeschreven aan de moord op Pim Fortuyn en een vertrouwenscrisis die het gehele Nederlandse politieke bestel trof. Vergeleken met andere maatschappelijke instellingen doet de politie het eveneens goed. Alleen het vertrouwen dat burgers hebben in de gezondheidszorg en het onderwijs is hoger. Politieke instellingen, de ambtenarij en kerken scoren lager dan de politie.

Bovenstaande cijfers zijn van voor de reorganisatie van de politie in 2013. Nieuwe cijfers uit de meest recente Veiligheidsmonitor laten zien dat het korps een 6.3 scoort op een schaal van 1 tot 10 – een vergelijkbare score als in 2014 en een iets hoger resultaat dan in 2012 en 2013.²³ Deze score wordt onderbouwd door te kijken naar vertrouwen, criminaliteitsbestrijding, interactie met burgers en communicatie met burgers. Op het eerste gezicht heeft de vorming van een nationale politie dus niet meteen geleid tot afnemend vertrouwen of grotere ontevredenheid onder de bevolking. Integendeel, de monitor leert ook dat de waardering voor het contact met de politie in de eigen gemeente en het functioneren van de politie in de eigen buurt licht is toegenomen. De reputatie van de politieorganisatie kan blijkbaar tegen een stootje.²⁴ Dit is een belangrijke constatering, omdat onderzoek uitwijst dat hoe

²¹ VNG (2016). *Omdat de burger dat van ons verwacht: handhaving sterk in de openbare ruimte*. Den Haag.

²² Van der Veer, L. e.a. (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap, p. 51-54.

²³ www.veiligheidsmonitor.nl

²⁴ Voorpagina *Trouw* op 20 mei 2016: 'reputatie politie kan tegen een stootje'. De krant bericht over een niet met de buitenwereld gedeeld onderzoek van de Erasmus Universiteit naar het vertrouwen dat de Nederlandse bevolking

hoger het vertrouwen in de politie is, hoe meer burgers geneigd zijn om mee te werken en zich aan de regels te houden.²⁵ Om hun werk goed uit te kunnen oefenen en een veilige samenleving te creëren blijkt een goede relatie tussen politie en publiek onontbeerlijk.

Hierbij is op individueel niveau de laatste contactervaring zeer belangrijk: als burgers ontevreden zijn over hoe zij zijn geholpen en/of bejegend door een diender neemt hun vertrouwen in de politie af. Andersom neemt het vertrouwen overigens niet per se toe als burgers een prettige ervaring hebben.²⁶ Op macroniveau lijkt het hoge vertrouwen in de Nederlandse politie (deels) een afgeleide van het algemene vertrouwen in ons politiek-bestuurlijke bestel met een lage corruptie- en geweldsgraad.²⁷ Dit laatste relateert de eigen inspanningen van de politie enigszins. Hierbij moet wel meteen worden opgemerkt dat factoren zoals 'betrokkenheid van de politie op de buurt', 'serieus genomen worden', 'eerlijk worden behandeld' en 'benaderbaar zijn' eveneens meewegen in het vertrouwen dat burgers in de politie hebben.²⁸ Negatief gesteld houdt dit inzicht meteen een risico in, want als de benaderbaarheid van de politie afneemt door de uitholling van een wijkgerichte nadruk op handhaving en hulpverlening dan zal het vertrouwen van de bevolking ondermijnen.

Een blik op het buitenland

We hebben in het voorgaande deel uitgebreid stil gestaan bij de (mogelijke) oorzaken en gevolgen van een verschuiving tussen opsporing en handhaving bij de Nederlandse politie. Dit roept ook de vraag op welke ontwikkelingen zich bij buitenlandse korpsen voordoen als het gaat om reorganisaties, de lokale inbedding van, en het vertrouwen in, de politie en de opkomst van 'politieachtige' functionarissen (zoals bijvoorbeeld de *boa's*)? Wat gebeurt er elders en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Van een 'decentraal' naar 'centraal' georganiseerde politie

Nederland is niet het enige Europese land met een nationaal politiebestedel. Verschillende landen hebben korter of langer geleden ingrijpende hervormingen doorgemaakt richting een centraal aangestuurd politie. Frankrijk is wat dat betreft een schoolvoorbeeld.²⁹ Al vanaf 1941 kent het land twee nationale, maar autonome, politiekorpsen: de nationale politie (de *police nationale*) en de gendarmerie. De nationale politie is het grootste korps dat verantwoordelijkheid draagt voor Frankrijks grotere gemeenten en steden. De gendarmerie opereert in de rest van het land. Beide korpsen zijn ondergeschikt aan een *top-down* besluitvormingsmodel en worden centraal vanuit Parijs aangestuurd. De 'administratieve'

in de politie heeft. Een steekproef onder 2.638 burgers en 109 samenwerkingspartners (gemeenten, de GGD, enzovoort) wijst uit dat 68.7 procent van alle ondervraagden hun vertrouwen in de politie uitspreekt. Bij 3.625 respondenten binnen de politie die eveneens zijn ondervraagd, komt dit aantal uit op 69.9 procent. Volgens het onderzoek is er verbetering mogelijk in het leveren van service bij een aangifte en moet de zichtbaarheid van politieagenten in de wijk omhoog. Dergelijke inzichten lijken niet significant af te wijken van conclusies uit eerder besproken studies naar het vertrouwen in de Nederlandse politie.

²⁵ Zie in dit verband het belang van *procedural justice* – politiemensen die in contacten met burgers hen gelijk en rechtvaardig behandelen: Tyler, T. (1990). *Why people obey the law: procedural justice, legitimacy and compliance*. New Haven: Yale University Press.

²⁶ Skogan, W. (2006). 'Assymetry in the impact of encounters with police'. *Policing & Society*, 16 (2), 99-126.

²⁷ Eysink Smeets, M. & Baars, J. (2016) 'Vertrouwen in de politie: in de functie of in het functioneren?' *Tijdschrift voor de politie*, 78(3), 6-10.

²⁸ Broekhuizen, J. e.a. (2015). *Serieus nemen: over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*. Amsterdam: politie/O+S/VU. Zie ook: Bradford, B. e.a. (2009). 'Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police'. *Policing & Society*, 19 (1), 20-46.

²⁹ Voor onze beschouwing over het Franse politiebestedel is mede gebruik gemaakt van: Ponsaers, P. & Devroe, E. (2014). 'Nationale politiebestedel in beweging in Europa'. *Handboek politiediensten*, 111 (249), 1-60.

bevoegdheden (waaronder openbare ordehandhaving) van de twee korpsen liggen in handen van de Minister van Binnenlandse Zaken. De Minister van Justitie heeft de zeggenschap over de 'gerechtelijke' bevoegdheden (waaronder opsporing) van zowel de *police nationale* als de gendarmerie. Los hiervan oefent ook het Ministerie van Defensie invloed uit op specifiek de gendarmarie. En om het plaatje nog complexer te maken, beschikt Frankrijk sinds enige jaren over een kleine 3.000 lokale politiekorpsen die gemeenten zelf betalen en beheren.

Het is belangrijk om op te merken dat de Franse politie, of het nu gaat over de gendarmerie of over de *police nationale*, historisch gezien sterk is vervlochten met de nationale staat. De consequentie hiervan is een sterk centralistische klemtoon op politiewerk, waarover enkel landelijk verantwoording wordt afgelegd en dat nauwelijks in balans wordt gehouden door de gemeentelijke korpsen. Dit heeft regelmatig negatieve effecten op de relatie tussen de Franse politie en de bevolking:

'The creation of the National Police (*Police Nationale*) [...] had rather negative long-term consequences as far as "serving the population" is concerned. As a matter of fact, the deployment of this hypercentralized system has relegated public demands to the background'³⁰.

Toch gaat het te ver om te beweren dat een centraal aangestuurde politie zich altijd slecht verhoudt tot lokale behoeften en wensen. Bijvoorbeeld in Zweden wordt de nationale politie in de eerste plaats gezien als een onderdeel van de nationale welvaartsstaat – dat wil zeggen: als een sociaaldemocratische verdienste ten gunste van het volk³¹ – in plaats van een op zichzelf staande organisatie zoals in Frankrijk het geval is. Dat brengt waarschijnlijk een vriendelijker verhouding tot de burgerij met zich mee.

In het verlengde hiervan hebben landen geprobeerd om tendensen richting centralisering van hun politieapparaat te combineren met een lokale verankering. Denemarken kent een uitgesproken nationale politieorganisatie, waarbij het Ministerie van Justitie de hoogste administratieve macht over de hele keten 'politie, veiligheid en justitie' heeft. Tegelijk is het beheer over twaalf kleinere politiedistricten tot op zekere hoogte gedecentraliseerd, met inbegrip van de nodige vrijheid om eigen budgetten te besteden. Zo ligt de opsporings- en openbare orde taak grotendeels bij deze districten en bestaat de landelijke politie uit ondersteunende diensten, waaronder speciale interventieteams en forensische opsporing.³² Ook in Engeland & Wales heeft de regering ervoor gekozen om centralisatiebewegingen af te zwakken door de lokale inbedding van korpsen te versterken.³³ De *Home Office* geeft weliswaar de beleidskaders aan en financiert de politie, maar het bestuur en de organisatie van politiekorpsen vindt op regionaal niveau plaats.

³⁰ Mouhanna, C. (2013). 'Reforms in France: irrevocably spiralling into (more) centralization', in: Fyfe, N. e.a. (red). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. Den Haag: Eleven, 23-38.

³¹ Wennström, B. (2013). 'Police reform in Sweden: how to make a perfect cup of espresso', in: Fyfe, N. e.a. (red). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. Den Haag: Eleven, 157-172.

³² Jochems, T. & Kruize, P. (2009). 'Naar voltooiing van de nationale politie: het politiebestedel in Denemarken', in: Cachet, L. e.a. (red). *Het betwiste politiebestedel: een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap, 193-233.

³³ Loveday, B. (2013). 'Police reform in Engeland and Wales: a new dimension in accountability and service delivery in the 21st Century', in: Fyfe, N. e.a. (red). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. Den Haag: Eleven, 99-118.

Tot slot enkele woorden over federale politiebestedingen bij onze naaste burens: België en Duitsland. Weliswaar gaat het hier strikt genomen niet om nationaal georganiseerde korpsen, maar is er toch sprake van een federaal (lees: landelijk) en lokaal niveau waarop de politie opereert. In België zijn beide niveaus hiërarchisch niet aan elkaar ondergeschikt en is er sprake van gemengde financieringsstructuren. Geïnspireerd door de Nederlandse politiegeshiedenis legt België daarbij een grote nadruk op gebiedsgebonden werken en krijgen burgemeesters een sleutelrol toebedeeld om een lokale verankering van de politie te garanderen (dit laatste in tegenstelling tot de huidige afnemende invloed van lokale overheden in ons land). Wel zijn de ingewikkelde besturing van de Belgische politie in ‘meergemeentezones’, de moeizame verhouding tussen ‘federaal/lokaal’ en de niet-optimale samenwerking tussen een ‘bestuurlijke’ (openbare orde) politie en een ‘gerechtelijke’ (opsporing) politie punten van zorg.³⁴ Voor Duitsland geldt dat er naast de *Landespolizei* op het niveau van de 16 deelstaten of Bondslanden twee federale politiediensten – de *Bundespolizei* (belast met de veiligheid van spoorwegen en luchthavens) en het *Bundeskriminalamt* (de landelijke rechedienst) – actief zijn.³⁵ De deelstaten genieten een hoge graad van autonomie als het gaat om de organisatie en aansturing van de politie. We kunnen daarom spreken over een ‘semi-gedecentraliseerd’ politiestel dat weliswaar tegemoetkomt aan regionale en lokale verschillen, maar eveneens erg verzuild is.

Gebiedsgebonden politiezorg en vertrouwen in de politie

Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk staan alle drie in de traditie van lokaal ingebedde *community policing*. Zo nam Engeland & Wales het voorbeeld van Nederlandse politiesurveillanten over in de vorm van *police community support officers (pcso's)*. Deze pcso's zijn het grootste gedeelte van hun tijd op straat en houden zich bezig met lichte vormen van criminaliteit en overlast. Zij hebben minder opleiding genoten dan reguliere politieagenten en hebben derhalve minder juridische bevoegdheden. Pcso's vervullen taken zoals het bijwonen van buurtbijeenkomsten, het organiseren van buurtbemiddeling en het onderhouden van contacten met scholen, ondernemers en het lokale bestuur. Daarnaast houden zij zich bezig met meer reguliere politietaken zoals toezicht, ordehandhaving en opsporing. *Neighbourhood policing teams*, waar pcso's onderdeel van uitmaken, moeten zorgdragen voor een betere verbinding tussen politie en burgers.³⁶ Vergelijkbaar met Nederland lukt dat maar gedeeltelijk, omdat de teams eveneens worden belast met andere taken – denk bijvoorbeeld aan noodhulp – waardoor hun zichtbaarheid in de buurt burgers afneemt.

Voorts is er in Denemarken aandacht voor buurtgebonden politie – daar *naer politi* ('dichtbij politie') genoemd. Voor de bestelverandering richting een nationale politie in 2007 werden er diverse pilots met deze wijkgerichte manier van werken gedraaid, maar uit een evaluatie bleek dat de pilots vooral verzandden in papierwerk en niet zozeer in meer lokale surveillance. Hoewel de samenwerking tussen de politie en lokale autoriteiten verbeterd leek, was er weinig vooruitgang zichtbaar in de betrokkenheid van de politie op lokale gemeenschappen. Bij de laatste bestelverandering is er daarom

³⁴ Bruggeman, W. & Ponsaers, P. (2012). 'De Nederlandse politiehervorming gezien vanuit Belgisch perspectief', in: Vlek, F. & Reenen, P. van (red.). *Voer voor kwartiermakers: wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de nationale politie*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap, 57-77.

³⁵ Frevel, B. & Kuschewski, P. (2009). 'Police organization and police reform in Germany: the case of North-Rhine Westphalia'. *German Policy Studies*, 5 (2), 49-89.

³⁶ Donnelly, D. (2013). *Municipal policing in the European Union: comparative perspectives*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

niet voor gekozen om de *naer politi* door middel van kleinschalige politiebureaus in de buurt te behouden.³⁷ Hetzelfde beeld komt terug in andere Scandinavische landen, waar gebiedsgebonden politiewerk beperkt succesvol bleek en voor een deel is losgelaten. In Zweden bestaat wel er een lange geschiedenis van lokale misdaadpreventieraden, waarbinnen er samenwerking plaatsvindt tussen de politie, gemeentelijke overheden en private partijen. Het idee dat niet alleen de politie, maar ook het bedrijfsleven en de lokale overheid, centrale actoren zijn bij misdaadpreventie is hier wijdverbreid. Een soortgelijk initiatief komt voor in Duitsland waar wordt gewerkt met verenigingen ter versterking van *Komunale Kriminalprevention* en in Groot-Britannië dat op *public-private partnerships* inzet.³⁸ Ook hier slaan politie, gemeenten en bedrijfsleven de handen ineen.

Aan het andere eind van het spectrum staat Frankrijk. In dit land bestaat er weinig binding tussen de nationale politie en haar werkgebied. We staan daarom wat uitgebreider stil bij de achtergronden en gevolgen hiervan. De Franse politiegiedenis laat zien dat lokale bureaus vanaf de jaren zestig werden gesloten om plaats te maken voor grotere, centrale bureaus die een hele gemeente of anderszins een groot gebied beslaan. Dit proces ging gepaard met een verschuiving van een proactieve naar een reactieve politie. Volgens een Franse politie-expert stellen agenten zich tegenwoordig gesloten op: zij zitten meestal in de auto met het raam dicht, reageren op meldingen en incidenten of zijn onderdeel van grote operaties met veel machtsvertoon en politie-inzet.³⁹ Ook is de politie zich steeds zwaarder gaan bewapenen en kregen agenten een meer militaristische uitstraling. Dat veroorzaakt bij de bevolking waarschijnlijk eerder gevoelens van afschrikking dan van nabijheid en buurtgerichtheid.

Regelmatig berichtten de media over veldslagen tussen de Franse politie en demonstranten die tekenend zijn voor hun onderlinge verhouding. Hoewel de politie niet voor elk uit de hand gelopen relletje verantwoordelijk kan worden gesteld, zijn zij wel onderdeel van een groter probleem. Agenten werken veelal in gebieden waar zij zelf weinig of geen binding mee hebben, nationale prioriteiten krijgen voorrang boven lokale behoeften, leidinggevendens staan op grote afstand van wat er 'op straat' gebeurt, en relaties tussen de politie en etnische minderheden (vooral de jongeren onder hen) zijn van oudsher gespannen.⁴⁰ In een zin samengevat houdt dit in dat de Franse politie hoofdzakelijk *accountable* is richting de staat en niet zo zeer richting de eigen bevolking.⁴¹ Daarnaast miskent het Frans-Republikeinse ideaal van *égalité fraternité et liberté* verschillen in individuele (etnische) identiteiten van burgers. Dergelijke verschillen liggen deels ten grondslag aan de beschreven fricties tussen het Franse politieapparaat en uiteenlopende bevolkingsgroepen.

Om de geconstateerde afstand tussen burgers en politie in Frankrijk te compenseren zijn er de afgelopen jaren diverse lokale initiatieven gestart onder de noemer van '*police de proximité*'. Daarbij worden politieagenten toegewezen aan een specifiek geografisch gebied om langdurige relaties op te bouwen met de bewoners. In de praktijk blijkt het echter niet eenvoudig om de politie dichterbij de buurt te brengen. Gebiedsgebonden werken komt regelmatig niet verder dan een 'conceptueel model', waarvan de politie en het centrale bestuur niet erg de meerwaarde inzien. Inmiddels is de ambitieuze

³⁷ T. Jochems & P. Kruize (2009).

³⁸ D. Donnelly (2013).

³⁹ C. Mouhanna (2013).

⁴⁰ Mouhanna, C. (2009). 'The French police and urban riots: is the national police force part of the solution or part of the problem?', in: Waddington, D. e.a. (red.). *Rioting in the UK and France: a comparative analysis*. Cullompton: Willan, 173-182.

⁴¹ Zauberman, R. & Lévy, R. (2003). 'Police, minorities and the French Republican ideal'. *Criminology*, 41 (4), 1065-1100.

hervorming die een *police de proximité* voorstond op een zijspoor beland, omdat deze ‘dichtbij politie’ te ver afstaat van de nationale politie en gendarmerie, agenten weinig bewegingsvrijheid krijgen door hun centrale aansturing met een nadruk op meetbare resultaten zoals het aantal gecontroleerde identiteitskaarten en een gebrek aan politiek draagvlak.⁴² Wat overblijft zijn gemeentelijke korpsen die qua omvang en taken van elkaar verschillen en meestal beperkte bevoegdheden hebben.

Hoe verhouden deze inzichten over de aan- of afwezigheid van een wijkgerichte politie in landen zich tot het vertrouwen in de politie? Internationaal vergelijkend onderzoek op basis van de *European Social Survey* (2010) wijst uit dat Frankrijk op dit punt lager scoort dan Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en ons land. Voorts valt op dat in landen met meer agenten per 100.000 inwoners het vertrouwen in de politie lager is dan in landen die over minder agenten per 100.000 inwoners beschikken. Ook hier komt Frankrijk er samen met Italië en Spanje minder goed vanaf dan Noordwest-Europa. Gecorrigeerd naar structuurkenmerken, waaronder ‘de mate van centralisatie’, worden verschillen echter klein. Het is, kortom, lastig om heldere statische verbanden te leggen tussen ‘centraal/decentraal’ enerzijds en ‘vertrouwen in de politie’ anderzijds. Het sterkste verband doet zich voor op macroniveau: algemeen vertrouwen tussen mensen onderling is een belangrijke voorspeller voor hoe de politie het op dit punt doet. Niettemin lijken contacten tussen politie en burgers positief bij te dragen aan vertrouwen⁴³ – een inzicht dat pleit voor gebiedsgebonden, op handhaving en hulpverlening, toegesneden werken.

Andere ‘politieachtige’ functionarissen

Het idee dat publieke veiligheid meer is dan alleen een verantwoordelijkheid van de politie groeide vanaf halverwege jaren tachtig, begin jaren negentig, uit tot een wereldwijd gedragen besef. Zowel private beveiligers, boa’s in dienst van gemeenten en andere overheidsdiensten houden zich vandaag de dag bezig met de aanpak van criminaliteit en overlast. Dit geldt voor Nederland, maar ook in het buitenland is de vraag naar geüniformeerde professionals op straat groter dan wat de politie kan bieden. Het resultaat is de groei van ‘politieachtige’ professionals met taken die de politie door bezuinigingen laat liggen of vanwege interne reorganisaties niet (meer) als kerntaken ziet: het bestrijden van overlast, verloedering, vervuiling en veelvoorkomende – kleine – criminaliteit in de openbare ruimte. Tegen deze achtergrond volgt een kort overzicht van opvallende trends en ontwikkelingen met betrekking tot de ‘pluriforme politiefunctie’ over onze landsgrens heen.

Ondanks dat Frankrijk zwaar leunt op het statelijke politieapparaat, zijn er ook minstens 150.000 particuliere beveiligers actief. Desondanks lijkt het onwaarschijnlijk dat zij politietaken zoals bijvoorbeeld gevangentransport gaan overnemen. De inzet van private veiligheid beperkt zich grotendeels tot niet-statelijke domeinen, waaronder winkelcentra en vliegvelden.⁴⁴ Hoe anders is het beeld in de Angelsaksische wereld. De Britse politie positioneert zichzelf meer als één partij binnen een uitdijende *police extended family*, hoewel zij zichzelf wel een cruciale positie toedicht en soms in een competitie is verwickeld met de commerciële sector.⁴⁵ Zo kan de opkomst van pcso’s worden geïnterpreteerd als een antwoord op de toename van private surveillances in woonwijken. Particuliere beveiligers zijn niet enkel

⁴² C. Mouhanna (2013) en D. Donnelly (2013).

⁴³ L. van der Veer e.a. (2013).

⁴⁴ Ocqueteau, F. (2006). ‘France’, in: Jones, T. & Newburn, T. (red.). *Plural policing: a comparative perspective*. Londen: Routledge, 55-76.

⁴⁵ Johnston, L. (2003). ‘From “pluralisation” to the “police extended family”: discourses on the governance of community policing in Britain’. *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), 185–204.

actief in winkelcentra, maar voeren tevens ondersteunende en administratieve taken voor de politie uit – een bekend voorbeeld is de grootschalige uitbesteding van politiewerk aan Group 4 Securicor (G4S) in Lincolnshire.⁴⁶ Voorts zijn beveiligers werkzaam binnen het Britse detentie- en gevangeniswezen (verscheidende gevangenissen zijn volledig geprivatiseerd) en kunnen gemeenten hun diensten inhuren, wat overigens ook geldt voor pcso's. In dit kader is het interessant dat politiechefs binnen lokale *Community Safety Accreditation Schemes* beperkte politiebevoegdheden aan private beveiligers mogen toekennen.⁴⁷ Het doel hiervan is enerzijds om meer bevoegde 'uniformen' op straat te brengen teneinde veelvoorkomende overtredingen (bedelen, hondenpoep, drankoverlast, en zo meer) te verminderen. Anderzijds kan zo de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de politie en private partijen worden vergroot. In de praktijk maken private beveiligers beperkt van deze mogelijkheid gebruik. Lang niet alle politiechefs staan positief tegenover het idee om beveiligers extra bevoegdheden te geven.

De uitbesteding van reguliere politietaken aan derden blijft echter niet beperkt tot traditionele beveiligingsbedrijven. Een Canadees voorbeeld is het *Corps of Commissioners*, een non-profit organisatie die voormalige politieagenten en militairen in dienst heeft en een breed scala aan beveiligingsdiensten aanbiedt. Tot hun klantenbestand behoren staten, provincies, gemeenten, de politie en bedrijven.⁴⁸ Daarnaast kennen onder andere Groot-Brittannië en Canada zogeheten *special constables* of *auxiliary constables* die ad hoc plaatselijke verordeningen voor een overheidsdienst handhaven. Het kan dan gaan om vrijwilligers, maar betaalde politiefunctionarissen komen eveneens voor.⁴⁹ 'Specials' zijn terug te vinden in bijvoorbeeld overheidsgebouwen, universiteiten, luchthavens en nationale parken waar zij provinciale en lokale wetten handhaven, boetes kunnen uitdelen en iemand mogen aanhouden. Denk hierbij aan natuurbescherming, het aanpakken van overlast, het bestrijden van fraude en het reguleren van verkeersproblemen. In het Verenigd Koninkrijk zijn *special constables* uitgerust met handboeien, een wapenstok en soms pepperspray; in Canada dragen zij in voorkomende gevallen ook een vuurwapen. Bekend aldaar is de rood geüniformeerde *Royal Canadian Mounted Police* die op nationaal niveau politietaken uitvoert, maar op basis van contracten ook voor gemeenten en provincies actief is.

Net zoals Nederlandse gemeenten eigen boa's in dienst hebben, beschikken lokale overheden in andere landen over soortgelijke 'politieachtige' functionarissen. België kent twee typen gemeentelijke handhavers: gemeenschapswachten en gemeenschapswachten-vaststellers. De gemeenschapswachten surveilleren zonder speciale bevoegdheden door de openbare ruimte; ze mogen enkel burgers informeren en aanspreken op hun gedrag. Daarentegen kunnen gemeenschapswachten-vaststellers overtredingen waarvoor er Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) van toepassing zijn vastleggen in een bestuurlijk verslag, waarna een speciale ambtenaar van de gemeente een boete of taakstraf oplegt. GAS-inbreuken hebben betrekking op zwerfaval, wildplakken, hondenoverlast, parkeren en andere dagelijkse ergernissen.⁵⁰ Private beveiligers spelen in België een beperkte rol in de publieke ruimte; de algemene opinie is dat handhavings- en toezichtstaken thuishoren bij de overheid.

⁴⁶ www.bbc.com/news/uk-34864781: 'police cuts: G4S says that private firm could save forces £1bn a year' (19 november 2015).

⁴⁷ Terpstra, J. e.a. (2013). *Who patrols the street? An international comparative study of plural policing*. Den Haag: Eleven.

⁴⁸ www.commissionaires.ca.

⁴⁹ J. Terpstra e.a. (2013).

⁵⁰ J. Terpstra e.a. (2013). Zie ook: D. Donnelly (2013).

Ook in Duitsland hebben veel steden een eigen ordedienst. Afhankelijk van het Bondsland en de functies die ze verrichten, worden dit soort diensten als *Ordnungsamt*, *Kommunaler Ordnungsdienst*, *Städtischer Ordnungsdienst* of *Stadtpolizei* aangeduid.⁵¹ Werknemers dragen een uniform en zijn afhankelijk van de betreffende deelstaat gewapend of ongewapend. Zij handhaven grotendeels op gemeentelijke wetgeving, zoals het gedrag van winkeleigenaren, gezondheidscontroles, dierenwelzijn en kleine overtredingen als verkeerd parkeren, afval, hondenwetgeving, enzovoort. In minimale vorm kan een *Ordnungsamt* alleen waarschuwingen geven en een burgerarrest uitvoeren. Bij crimineel gedrag moet de *Landespolizei* optreden. Binnen sommige deelstaten hebben gemeentelijke politiebeamten wel gelijkende taken en bevoegdheden als de *Landespolizei*. Het Verenigd Koninkrijk kent als variant op Nederlandse, Belgische en Duitse voorbeelden *community wardens* die in dienst zijn van lokale overheden en zich richten op het tegengaan van antisociaal gedrag, het verminderen van onveiligheidsgevoelens, criminaliteitspreventie en het verbeteren van de leefomgeving.⁵² Gelijk de situatie in andere landen verschilt de specifieke invulling van hun beroep per gemeente.

Conclusie

Sinds een jaar of vijftien tekent zich binnen de Nederlandse politie een trend af in de richting van een grotere nadruk op opsporing ten koste van handhaving – een proces dat door de implementatie van een nationaal bestel is versterkt. Zorgen over tegenvallende opsporingsresultaten, maatschappelijk onbehagen over veiligheid en een politie die zich meer gaat manifesteren als *crime fighter* zijn hier debet aan. Vooralsnog kunnen er van bovenstaande ontwikkelingen geen meetbare effecten worden vastgesteld op het vertrouwen dat Nederlandse burgers in de politie als geheel hebben. Dit algemene vertrouwen in de politie is al jaren min of meer gelijk. Daarentegen is individueel vertrouwen in de politie instabieler: als burgers een slechte ervaring hebben, een politiefunctionaris hen onheus bejegend of als de bereikbaarheid van de politie als geheel afneemt, kan dan het vertrouwen een flinke knauw geven. Juist op deze punten oogt een ‘smallere’ – een meer op opsporing en *crime fighting* toegesneden – benadering van politiewerk kwetsbaar.

Net zoals in Nederland tekent zich ook in andere landen een arbeidsverdeling af van een politie die zich bezighoudt met opsporing en criminaliteitsbestrijding enerzijds en allerlei ‘politieachtige’ functionarissen die handhaven op veelvoorkomende vormen van overlast en ‘kleine’ criminaliteit anderzijds. Zo vinden we equivalenten van de Nederlandse boa’s terug in de vorm van *community wardens* (Groot-Brittannië), gemeenschapswachten (België) en *Ordnungsambten* (Duitsland). Hierbij bestaan er ook wezenlijke verschillen tussen landen. Zeker in vergelijking met de Angelsaksische wereld zijn politie- en veiligheidstaken in Nederland niet verregaand geprivatiseerd of uitbesteed aan het bedrijfsleven. Een centralisering van de politie, een grotere nadruk op opsporing en een (wild)groei van ‘politieachtige’ functionarissen hoeft de afstand tot burgers echter niet te vergroten, zolang de politie zichtbaar is, benaderbaar blijft en de verwachting wekt dat zij er voor de bevolking zijn. Zeker in Duitsland, Engeland & Wales en Scandinavische landen lijkt dat vanuit hun politiek-historische tradities behoorlijk goed te lukken. Dit weerspiegelt zich in een relatief hoog vertrouwen dat de politie daar geniet.

⁵¹ Sluis, van A. & Frevel, B. (2009). ‘Van ‘Verwaltung’ naar ‘Fahndung’: het politiebestedel in Noordrijn-Westfalen’, in: Cachet, L e.a. (red). *Het betwiste politiebestedel: een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap, 235-295.

⁵² D. Donnelly (2013).

Frankrijk biedt een ander aanzicht: daar is een sterke centralisatie gepaard gegaan met het sluiten van bureaus, een repressiever veiligheidsbeleid en een politie die zich ontoegankelijk opstelt. Zo'n mix kan het uitgangspunt van een politie die dichtbij burgers staat definitief de nek omdraaien. Wat dat betreft is Nederland gewaarschuwd. Momenteel doet zich een kanteling voor naar een afstandelijker, meer op opsporing gerichte, politie die minder of niet meer zichtbaar is als ordehandhaver en hulpverlener in buurten en wijken. De in de Politiewet 2012 veronderstelde vervlechting tussen handhaving in opsporing wordt langzamerhand losgelaten. Ook wordt de afgesproken norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners lang niet overal gehaald. Vooral kleinere gemeenten en plattelandsgemeenten komen er bekaaid vanaf.

Ondertussen zetten gemeenten in op het aanstellen of inhuren van boa's die de 'kleine norm' – onder meer verkeersergernissen, buurtoverlast en leefbaarheidsproblemen – moeten handhaven. Deze functionarissen gaan een extra laag vormen tussen de politie aan de ene kant en burgers aan de andere kant. Hierdoor kan de wijkgebonden politiezorg, die de thema's overlast en leefbaarheid toch al grotendeels liet schieten, nog verder eroderen. Bovendien is de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en gemeentelijke boa's suboptimaal. Dat komt de gewenste landelijke uniformiteit van opsporing en ordehandhaving vanzelfsprekend niet ten goede. Buitenlandse voorbeelden wijzen uit dat een gecentraliseerd of nationaal bestel niet per definitie een grotere afstand tot de bevolking tot gevolg heeft, mits dit goed geregeld is via gebiedsgericht politiewerk. Dit is in Nederland steeds minder het geval: de zichtbaarheid, benaderbaarheid en betrokkenheid van politiefunctionarissen neemt af door het sluiten van bureaus en de prioritering van opsporing en *crime fighting* – met voorstelbare negatieve consequenties voor het individuele vertrouwen dat de burgers in de politie stelt.